

EVOLUTION DU CONTEXTE : HABITAT ET ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL

L'habitat est, plus que jamais, une préoccupation essentielle des français. La question du logement suscite aujourd'hui, à tous les niveaux, un intérêt majeur. Efficacement portée par le monde associatif, elle s'est puissamment inscrite, ces dernières années, dans le débat public. Elle est maintenant au cœur des problématiques politiques tant de l'Etat que des collectivités territoriales.

Cette situation n'est pas le fruit du hasard, ni le résultat d'un effet de mode. Elle est directement liée à la crise de l'accès au logement, du maintien dans le logement et de la mobilité résidentielle qui s'est amplifiée et durcie au fil du temps et dont l'issue demeure incertaine. Les tensions sur le logement se sont en effet, presque partout, fortement accrues. Le malaise ne se limite plus aux personnes défavorisées ou aux ménages modestes, qui continuent à en supporter les dures conséquences. Il touche aussi désormais les catégories moyennes, comme le confirme une étude récente du CREDOC. L'aggravation de la situation a révélé l'interdépendance croissante des questions du logement et de l'hébergement, qui avaient, jusqu'à présent, toujours été traitées à part.

Parallèlement, le contexte institutionnel a beaucoup changé. Le cadre législatif et réglementaire s'est abondamment meublé jusqu'à cette apogée que constitue la loi, aussi inattendue qu'attendue, rendant effectif le droit au logement opposable. Parallèlement, la pléiade des grands acteurs de la politique du logement, décideurs, donneurs d'ordre, bailleurs de fonds, opérateurs,... s'est encore enrichie, en même temps que chacun d'eux s'efforçait d'adapter sa stratégie et son comportement à la nouvelle donne en anticipant les changements à venir.

Témoins attentifs et privilégiés des transformations en cours, les Pact en sont aussi d'importants protagonistes. Ils doivent, sur le terrain comme au niveau national, prendre une part active aux évolutions qui se dessinent, en faisant valoir leurs connaissances et leurs convictions. Le trentième congrès du Mouvement a précisément pour ambition d'affirmer les valeurs qui fondent son identité, d'affermir son positionnement et d'adapter ses structures aux mutations qui sont déjà à l'œuvre ou encore en gestation.

C'est pourquoi le présent document s'efforce de dresser un panorama, succinct mais significatif, de ces principales mutations. Ces quelques aperçus de l'évolution des besoins et du renouvellement du contexte institutionnel sont loin d'épuiser le sujet. Mais ils jalonnent de balises incontournables le champ de nos activités futures.

I. L'ÉVIDENCE DE BESOINS NON SATISFAITS ET L'ÉMERGENCE DE BESOINS NOUVEAUX

◆ Des besoins de rattrapage que l'offre nouvelle, inadaptée, est impuissante à satisfaire

Notre pays connaît une crise du logement multiforme et durable. On évalue à 850 000 le déficit de logements dû à 25 ans de construction insuffisante. S'ajoutant à la paupérisation croissante des ménages (7 millions de personnes sous le seuil de pauvreté, plus de la moitié des ménages français endettés, un quart ayant recours au découvert bancaire), ce décalage persistant entre l'offre et la demande entraîne des effets en chaîne difficiles à maîtriser : flambée des marchés de l'immobilier, progression rapide des loyers, des charges et des taux d'effort, allongement de la file d'attente des candidats au parc public (1 300 000), baisse historique du taux de mobilité dans ce parc public, saturation de 30% du dispositif d'hébergement par des personnes modestes tout à fait aptes à occuper un logement mais n'en trouvant aucun compatible avec leurs moyens, progression de la ségrégation spatiale, difficultés de tous ordres à accéder à un logement ou à s'y maintenir, partout pour les ménages à faibles revenus et, pour les classes moyennes, dans les zones à marchés tendus.

Les chiffres de la construction neuve, avec 430 000 logements produits par an, ont maintenant atteint le niveau nécessaire au rattrapage des besoins. Malheureusement, les catégories de logements construits ne correspondent pas à la réalité des besoins à satisfaire. C'est ainsi qu'en 2006, les logements sociaux nouvellement mis en service n'ont pas dépassé 53 000 alors que les objectifs affichés s'élevaient à environ 100 000 par an. En 2007, on devrait atteindre environ 56 000. Il faut déduire environ 13 000 logements démolis et 6 000 logements vendus, ce qui ramène le nombre des réalisations nouvelles réellement disponibles à moins de 40 000 logements sociaux en solde net

annuel. Dans ce décompte, le nombre de PLA I reste inférieur à 10 000 logements par an. Même tendance du côté des logements locatifs conventionnés Anah, où le conventionnement intermédiaire se développe davantage que le conventionnement social et très social. Globalement, quelles qu'en soient les raisons, on ne produit pas assez de logements sociaux et très sociaux.

L'avantage fiscal "de Robien" a permis la construction de nombreux logements à loyer intermédiaire mais il a rapidement révélé ses limites. Dans beaucoup de villes petites et moyennes des logements construits dans ce cadre restent vacants, condamnant les propriétaires à baisser les loyers pour éviter de trop perdre, voire à rembourser leurs emprunts sans recettes correspondantes. Cette situation traduit le caractère inadapté de ce type d'offre dans les zones à marché non tendu.

L'accession à la propriété, en neuf et en habitat ancien, a connu un développement lié à la baisse des taux d'intérêt, à l'allongement des durées d'emprunt, à un esprit de précaution en matière de retraite. La hausse des prix et des taux d'intérêt ralentit désormais les ventes. On ne logera pas tout le monde en accession à la propriété, pour des raisons de solvabilité évidentes. L'amélioration de l'habitat continue à jouer son rôle mais les objectifs quantitatifs fixés dans les conventions de délégation de l'aide à la pierre ne sont pas toujours atteints.

Ainsi, l'offre de logements a beaucoup augmenté mais ne couvre qu'une partie de la demande, sans souci de cohérence avec l'ensemble des besoins.

◆ Des besoins quantitatifs qui vont globalement augmenter

Les tensions qui résultent du déséquilibre global persistant entre l'offre et la demande pourraient se renforcer si l'on négligeait plusieurs facteurs qui poussent la demande à la hausse. Et, d'abord, l'évolution démographique favorable que connaît notre pays, mieux placée à cet égard que la plupart des autres pays européens, qui va notamment générer des besoins importants pour les jeunes ménages. Parallèlement, le nombre de personnes âgées augmente rapidement en France, sous le double effet de l'allongement de la durée de la vie et de l'arrivée de générations nombreuses à l'âge de la retraite.

En meilleure santé pour aborder cet âge, les personnes vieillissantes de ces générations ne connaissent guère de perte d'autonomie qu'au-delà de 75 ans. Leur volonté de se maintenir à leur domicile et de n'être pris en charge par des institutions que le plus tard possible, se traduit, là encore, par une augmentation inéluctable des besoins quantitatifs de logements.

Ces changements démographiques se doublent de profondes transformations de comportements. L'évolution des modes de vie, la fragilisation de la cellule familiale et l'instabilité croissante des couples sont à l'origine de la montée des familles monoparentales et de l'émergence de pratiques inédites (par exemple, vivre ensemble en habitant séparément), qui concourent mécaniquement à la hausse de la demande et à la baisse de la densité d'occupation du parc (aujourd'hui le parc de résidences principales est occupé pour 1/3 par des ménages ne comportant qu'une personne, pour un autre tiers, par des ménages de deux personnes, les autres ménages se partagent le troisième tiers).

Ainsi, au total, le nombre de ménages à loger va augmenter bien plus vite que la population.

◆ Des besoins qui se différencient

Les besoins ne vont pas seulement augmenter. Ils vont aussi continuer à se différencier. D'abord selon les territoires. Tous les marchés du logement sont bien loin d'être équivalents. La situation du logement n'est pas partout aussi tendue, comme viennent de le confirmer les statistiques de demandes prioritaires de logements sociaux déposées au 31 mars 2008, auprès des commissions de médiation au titre de la loi DALO. Le faible nombre de ces recours dans un certain nombre de villes petites et moyennes et la forte concentration des demandes (90% sur six régions, 70 % sur la seule Ile-de-France, 30% sur Paris) attestent, s'il en était besoin, de l'extrême diversité des situations locales des marchés de l'immobilier et notamment de la tension de ces marchés dans les grandes agglomérations et, tout particulièrement, dans l'agglomération parisienne.

Ainsi, alors que les prix des logements se stabilisent sur l'ensemble de la France, ils continuent à monter à Paris et en première couronne. La file d'attente des demandeurs de logements sociaux s'est encore accrue à Paris et en Ile de France, à hauteur de 110 000 pour la ville centre et 350 000 pour la région. Les concepteurs et les opérateurs de la politique du logement devront tenir le plus grand compte de cette différenciation géographique des besoins, territoire par territoire.

◆ Des besoins persistants : lutter contre l'habitat indigne, insalubre, non décent

Le segment du parc privé à occupation sociale représente une importante part de l'offre nationale à loyer accessible, tout à fait complémentaire de l'offre HLM. Les deux tiers des ménages pauvres, les trois quarts des ménages à faibles revenus y sont logés. Mais bon nombre des logements qui le composent sont mal entretenus, de mauvaise qualité, inconfortables (20% des logements privés sont dépourvus d'un des trois éléments de confort, 3% de deux éléments de confort) ou même carrément insalubres (3% des logements sont considérés comme insalubres par leurs occupants).

On estime à près de 600 000 le nombre de logements indignes qui persistent en ville (parfois gérés par des "marchands de sommeil"), comme en milieu rural (le plus souvent détenus par des propriétaires occupants pauvres n'ayant pas les moyens d'entretenir ou d'améliorer leur logement).

◆ Des besoins persistants liés à la situation des personnes à mobilité réduite

Le vieillissement massif de la population française ne contribue pas seulement à augmenter le nombre de logements dont notre pays doit globalement disposer. La volonté des personnes âgées de se maintenir le plus longtemps possible à leur domicile rejoint manifestement l'intérêt de la collectivité. Mais elle implique que des adaptations puissent être apportées, le moment venu, à ces logements pour pallier les effets de la perte progressive de mobilité des personnes vieillissantes.

Ils devront notamment porter la plus grande attention aux fortes spécificités qui marquent la situation de l'Ile-de-France et des DOM.

Autre dimension selon laquelle les besoins se différencient ; la dimension sociale. C'est ainsi, par exemple, qu'une récente étude de la Direction de la recherche du ministère des affaires sociales montre les difficultés de logement des bénéficiaires de minima sociaux: un quart d'entre eux n'ont pas de logement autonome. Ils sont hébergés ou vivent dans une habitation mobile ou sont carrément sans domicile. La moitié de ceux qui occupent un logement autonome vivent dans un logement dépourvu de confort minimal, ou surpeuplé, ou en mauvais état, ou encore sans chauffage suffisant. Plus de la moitié de ceux qui paient un loyer ou des mensualités ont des difficultés à le faire et 20% d'entre eux jugent ces difficultés insurmontables.

Au-delà des bénéficiaires de minima sociaux, le traitement en profondeur du mal logement qui touche aujourd'hui, selon le rapport de la Fondation Abbé Pierre, près de 3 millions de personnes, exigera qu'on examine attentivement la situation particulière de chacune des catégories des laissés pour compte du logement et qu'on lutte vigoureusement contre les inégalités qui banalisent l'exclusion par le logement, affectant gravement la cohésion sociale.

Le scandale de ces taudis qui perdurent doit cesser. Cet habitat indigne doit être résolument éradiqué dans un délai raisonnable. La santé des personnes obligées d'y vivre est en effet menacée et leur vie même souvent en danger. Plus de 300 000 ménages occupant ce parc sont en situation de précarité, voire de grande précarité. Un effort volontariste de changement du rythme actuel de lutte contre cet habitat (à peine 7 000 par an) est indispensable. Cette accélération et le durcissement du combat contre l'insalubrité et la non décence des logements sont d'ailleurs des éléments incontournables de la mise en œuvre de la loi DALO, les situations d'habitat dangereux, insalubre ou encore non décent (occupés dans ce cas par des familles avec enfants mineurs ou handicapés) justifiant une requête de relogement sans délai. Ce type d'habitat ne saurait devenir une porte d'entrée prioritaire et sans limite dans le parc social de droit.

Des améliorations de même nature, mais souvent plus importantes, seront nécessaires pour satisfaire la revendication des trois millions et demi de personnes handicapées que compte notre pays de pouvoir disposer d'un logement accessible et compatible avec les exigences d'une vie autonome. L'évolution des mentalités légitime ce combat pour une meilleure insertion de ces personnes handicapées dans la société française. Elle devrait aussi contribuer à ce que cette revendication soit mieux entendue demain que par le passé.

◆ Des besoins émergents liés aux exigences du développement durable et au plan climat

Le « Grenelle de l'environnement », qui a connu un fort retentissement, a sensibilisé l'opinion à l'impératif du développement durable et à la nécessité du Plan Climat. Il a permis à l'ensemble des porteurs de ces préoccupations de définir d'un commun accord, à l'issue d'un très large échange de vues, les objectifs à atteindre et les politiques à mettre en oeuvre. Il a confirmé que l'immobilier et les transports sont les deux seuls secteurs qui n'ont pas réussi à améliorer leur performance énergétique, ni à réduire le volume des gaz à effet de serre dont ils sont responsables.

Les seuls bâtiments résidentiels et locaux d'activité représentent aujourd'hui près de la moitié de la consommation française d'énergie et le quart des émissions nationales de gaz à effet de serre. Il est donc indispensable, sauf à remettre en cause les ambitions du Plan climat, de mettre en oeuvre sans plus tarder, en sus des actions conduites en direction des constructions neuves, un programme pluriannuel d'amélioration des caractéristiques thermiques de l'habitat existant, qui représente, évidemment l'essentiel du parc national de résidences principales.

Encore faudra-t-il éviter que ce programme n'aggrave l'exclusion sociale. Les ménages pauvres consacrent en effet près de 15% de leurs revenus aux dépenses d'énergie, trois fois plus que les ménages riches. 300 000 d'entre eux sont déjà

dans l'incapacité de faire face à ces dépenses sans aide extérieure. L'augmentation inéluctable du coût de l'énergie ne manquera pas d'aggraver leur situation et d'accélérer la progression de la précarité énergétique et de ses multiples conséquences, sociales, sanitaires et environnementales.

Ce souci, mais aussi l'ampleur des travaux à réaliser et leur technicité impliquent que ce programme de requalification énergétique des logements existants puisse bénéficier d'une incitation publique significative. Les aides accordées à ce titre devraient s'attacher aux performances des bâtiments et non à telle ou telle fourniture d'équipement (une analyse systémique semble en effet plus appropriée qu'une aide à la pose de tel ou tel composant). Les politiques publiques devraient en la matière combiner des obligations réglementaires générales et des aides financières ciblées sur les moins favorisés de nos concitoyens, sur les travaux visant à réduire les consommations d'énergie des logements occupés par des ménages à faibles ressources. Les moyens permettant de financer les investissements d'aujourd'hui par les économies de demain devraient être recherchés, ce qui suppose de savoir partager ces gains entre les différents bénéficiaires. Enfin, les différentes interventions liées à la requalification de ce parc pourraient être avantageusement groupées dans des programmes territorialisés, à l'échelle d'îlots, de quartiers ou de centres anciens à reconquérir ou à valoriser.

II. UN ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL EN PROFOND RENOUVELLEMENT

◆ La redéfinition des politiques nationales et la réorganisation des services de l'Etat

Telle qu'elle se présente aujourd'hui, la politique publique de l'habitat apparaît constituée d'éléments qui se sont peu à peu ajoutés les uns aux autres, pas toujours cohérents, souvent illisibles, mal adaptés à l'évolution des besoins des ménages et à l'extrême diversité locale des marchés immobiliers. Plusieurs textes majeurs sont venus successivement, ces dernières années, modifier substantiellement cette politique : la loi SRU, la loi « libertés et responsabilités locales », la loi de programmation pour la cohésion sociale, la loi « Engagement national pour le logement » et, dernière en date et sûrement la plus déterminante, la loi DALO, instituant un droit opposable au logement décent. La série n'est d'ailleurs pas terminée puisque le gouvernement a mis en chantier un nouveau projet de loi de « mobilisation pour le logement » qui devrait être déposé, dans les tout prochains mois, sur le bureau du Parlement.

Ce n'est pas tout. Le gouvernement a engagé en juin 2007 une « revue générale des politiques publiques » (RGPP), qui vise à redéfinir le périmètre des politiques nationales et à adapter leurs objectifs aux nouveaux besoins de la société française, dans une triple exigence d'efficacité, de qualité des services rendus et de maîtrise des dépenses. Le diagnostic établi à ce titre s'est concrétisé le 4 avril 2008 par un premier ensemble de décisions prises en Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP). Toutes les conclusions opérationnelles de la démarche devraient s'inscrire prochainement dans la loi de programmation budgétaire pluriannuelle 2009-2011. La mise en œuvre des réformes décidées doit s'étaler sur la période 2008-2012.

Le CMPP a notamment défini la nature et le sens des réformes à apporter à la politique nationale du logement. Ces réformes procèdent du discours de Vandoeuve-lès-Nancy du président de la République (11 décembre 2007) et répondent à cinq grandes orientations. Pour développer l'offre abordable, le gouvernement entend d'abord lever les blocages réglementaires et réformer les outils de programmation de l'urbanisation (PLH, PLU) en levant les " barrières à la construction". Quatre autres orientations suivent : améliorer l'équité et l'efficacité du parc social public, accroître l'efficacité de la politique d'accession à la propriété, s'assurer que les aides personnelles et les aides

fiscales bénéficient à ceux qui en ont le plus besoin, veiller à ce que les interventions des différents acteurs de la politique du logement convergent sans déperdition de moyens.

Le document adopté par le CMPP assigne limitativement trois objectifs à la politique du logement : garantir une production suffisante au regard des besoins, permettre à tous d'accéder à un logement décent, favoriser l'accession sociale à la propriété. L'absence de l'objectif de mixité sociale interpelle. Même s'il ne disparaît pas pour autant du paysage institutionnel, le défaut de sa réaffirmation politique est plutôt gênant dès lors qu'en l'état actuel de la pénurie de logements à bas loyers, la mise en œuvre du droit au logement ne peut aller qu'à l'encontre de l'objectif de mixité résidentielle, en accroissant la spécialisation sociale des territoires. S'il faut affirmer clairement la primauté de l'effectivité du DALO, il est non moins essentiel de veiller à ne pas sacrifier pour autant l'exigence de mixité sociale et urbaine en cherchant à réconcilier les deux grands objectifs dans la durée, à la faveur de l'extension attendue du parc locatif à bas loyer. De même, alors que la localisation et la conception des nouvelles constructions peuvent contribuer à améliorer ou à détériorer la performance énergétique globale de chaque aire urbaine, la formulation des objectifs de la politique du logement ne fait aucune allusion aux exigences du développement durable.

Le CMPP a également arrêté les principes de la réorganisation, d'ores et déjà engagée, de l'administration centrale et des services extérieurs de l'Etat en charge de cette politique. La nouvelle organisation locale de l'Etat se veut plus efficace, plus économe et plus lisible. A l'échelon départemental, l'administration déconcentrée ne sera plus calquée sur le niveau central. Elle sera configurée autour de quelques pôles. Outre la fusion en cours des DDE et des DDEAF, des "directions de la protection des personnes et de la cohésion sociale" devraient voir le jour. Au niveau régional, le CMPP a décidé de créer un échelon unifié du MEEDDAT, regroupant les DRE, les DIREN et les DRIRE. La circulaire engageant cette réforme dans 9 régions dès le 1^{er} janvier 2009 est muette sur la question du logement.

◆ L'émergence de nouvelles formes d'action publique

La volonté réaffirmée de sortir les sans abri de la rue et l'entrée en vigueur rapide de la loi DALO ont conduit le gouvernement à donner plus de cohérence à l'action publique en **développant le caractère interministériel de la politique de l'habitat et en embrassant, dans un même ensemble, la prévention de l'exclusion, l'organisation de l'hébergement d'urgence et l'accès au logement à vocation sociale**. Le Premier ministre a chargé le député E.Pinte de proposer une méthode et un

calendrier permettant de consolider cette politique interministérielle, en étroite liaison avec les associations nationales concernées. Cette mission se poursuit, mais sur la base d'un rapport d'étape, le Premier ministre a lancé un plan d'action opérationnel prioritaire 2008-2012. Ce plan érige la lutte contre l'habitat indigne en "priorité absolue de l'action de l'Etat". Il prévoit notamment la mise en cohérence et la fusion à terme des SAHI et des PDALPD. Placé auprès du Premier ministre,

un délégué général pour la coordination des politiques publiques de l'hébergement et de l'accès au logement est chargé de mettre ce plan en oeuvre en oeuvre, d'animer et de coordonner les différents services publics qui y concourent et de favoriser, à tous niveaux, le nécessaire développement de partenariats ouverts. Le préfet Alain Régnier a été nommé le 4 avril 2008 à ce poste et a pris aussitôt ses nouvelles fonctions.

Ce plan Fillon confirme l'importance désormais attachée à **l'inscription d'actions privilégiées par les pouvoirs publics en matière d'habitat dans des lois de programme pluriannuelles** (loi de programmation du logement social, programme national de rénovation urbaine...). C'est dans cet esprit que le gouvernement vient de mettre en chantier un projet de programme pluriannuel de rénovation des quartiers anciens dégradés.

Autre tendance lourde significative du renouvellement des modes d'intervention de l'Etat central : **le développement des agences nationales**, personnes morales distinctes des administrations centrales et échappant à leur relation hiérarchique tout en restant soumises à la tutelle et au contrôle de l'Etat. Importées des systèmes administratifs anglo-saxons ou scandinaves, ces agences sont apparues dans notre pays dès les années soixante. Mais elles se sont beaucoup développées ces dernières années, notamment dans le domaine de la santé et de la politique de la ville (ANRU, ACSE, EPARECA). Dans le domaine de l'habitat, l'ANAH a vu ses prérogatives s'accroître. Elle fonctionne désormais suivant une logique de projet, ne se contente plus de distribuer des subventions et paraît avoir vocation à étendre son magistère à l'ensemble des politiques mises en oeuvre par l'Etat en faveur du parc privé à vocation sociale. L'engagement éventuel du programme national précité de requalification des quartiers anciens en déclin ne manquera pas de nécessiter une collaboration entre l'ANAH et l'ANRU, qui dans le cadre du PNRU, a déjà eu à connaître une vingtaine de projets portant sur le traitement de quartiers anciens d'habitat dégradés.

Autre modalité nouvelle récemment apparue dans le domaine de l'habitat, **l'organisation de "conférences de consensus"** jusqu'ici pratiquées surtout dans le domaine de la santé. Organisées sous la forme d'une audition publique à laquelle participent de nombreux experts questionnés par un jury d'audition, ces manifestations ont pour ambition de proposer une méthode et des principes d'action partagés pour construire une politique publique fiable dans le champ considéré. Deux

conférences de consensus ont eu lieu en 2007 : l'une, sous l'égide de la FNARS, sur le thème "sortir de la rue les sans abri", l'autre co-pilotée par la Halde et le CNH, sur la question de la diversité sociale dans l'habitat.

La prise de conscience des conséquences dommageables de la singularité régionale francilienne a conduit le gouvernement à mettre en place sous le titre "**les Etats généraux du logement en Ile-de-France**" des assises réunissant les principaux acteurs du logement de la région capitale. Les conclusions de cette démarche ont été présentées le 13 mai 2008 à Madame Boutin, ministre du Logement et de la Ville, qui s'est déclarée prête à en reprendre une bonne partie, (notamment le renforcement du rôle du CRH dans la territorialisation des objectifs) dans son projet de loi sur la mobilisation pour le logement.

Il faut enfin mentionner ici trois missions récemment conduites à la demande du gouvernement sur des questions d'importance et qui devraient aboutir à des décisions gouvernementales dans les prochains mois. La première, conduite par le président de la Sem Adoma, avait pour objet la mise en place d'**un plan de développement de 20 000 places en "maisons-relais"** associant l'Etat, les collectivités territoriales et les associations. La seconde confiée à l'ANAH, visait au cadrage d'**un dispositif d'intermédiation dans le parc privé à destination des publics DALO**, à l'instar des pratiques des *Housing associations* anglaises ou de l'opération « louez solidaire et sans risque », lancée par la ville de Paris. Le développement d'un tel dispositif, qui introduirait une nouveauté importante dans la contribution du parc privé au droit au logement, implique notamment que la GRL puisse s'appliquer en pareil cas, ce qui ne paraît pas encore acquis. La troisième mission conduite conjointement par Mme Babinet-Beysson et M. Beghin avait précisément pour objet de définir les modalités de mise en place d'**une assurance généralisée contre les risques d'impayés de loyers**. Sans remettre en cause l'actuel dispositif GRL, le rapport préconise la diffusion dans le parc privé d'un dispositif assurantiel combinant GRL (dont la vocation sociale serait affirmée) et GLI (proposée par les assureurs privés aux locataires aisés). Il préconise en outre la mise en place d'une politique coordonnée d'accompagnement social des locataires en cas de sinistre. La clarification des conditions de garantie des risques locatifs conditionne manifestement le développement de l'accueil des ménages modestes dans le parc locatif privé. Les suites données par le gouvernement à ce rapport seront à cet égard, décisives.

◆ La montée en puissance des collectivités territoriales

Avec la loi « Libertés et responsabilités locales » de 2004, la montée en puissance des collectivités territoriales dans la politique de l'habitat a franchi une étape décisive. Désormais, sous certaines conditions, les intercommunalités et, par subsidiarité, les départements peuvent être délégataires des aides à la pierre. Bon nombre de ces collectivités se sont lancées dans l'aventure : on compte aujourd'hui une centaine de conventions de délégation couvrant plus de 45% de la

population et 55% des aides à la pierre. On doit noter non seulement que le rythme de la construction sociale n'a pas été ralenti pour autant, mais même que les collectivités délégataires ont beaucoup investi en personnel et en participations financières pour maintenir le rythme de construction sociale, voire pour le développer. Ce constat confirme le bien fondé des dispositions prises pour conforter le rôle des collectivités territoriales dans la mise en oeuvre de la politique du logement,

en s'appuyant sur des politiques locales de l'habitat conçues à l'échelle d'un bassin de vie, prenant en compte les spécificités des lieux, articulant les enjeux sociaux et urbains de la politique de logement, constituant des leviers de développement et d'aménagement du territoire et permettant de mettre en cohérence les interventions des différents niveaux de pouvoirs publics. La question ne manquera pas d'ailleurs de se poser de savoir s'il ne serait pas souhaitable d'aller plus loin, en franchissant un nouveau pas dans le sens de la décentralisation et du transfert vers les collectivités territoriales, de nouvelles prérogatives. En l'état actuel du droit, trois niveaux de collectivités sont devenus des interlocuteurs incontournables des différents acteurs de la politique du logement.

Même si leur périmètre ne coïncide pas toujours avec la réalité des bassins d'habitat, les intercommunalités (EPCI), qui regroupent plus de 86% de la population française, en constituent la meilleure approche. L'ampleur de leur territoire leur permet de soutenir les impératifs de mixité et de solidarité. Leur positionnement géographique, leur situation de délégataire privilégié des aides à la pierre et leur implication croissante dans la politique du logement leur donne manifestement vocation à jouer le rôle de chef de file et à piloter la politique locale de l'habitat. Encore faut-il qu'elles disposent d'un PLH explicite et pertinent, exprimant un consensus territorialisé entre l'Etat et les différentes collectivités locales sur la nature des réponses à apporter aux besoins en logement qui s'expriment

◆ Des enjeux européens cruciaux

Les politiques de l'habitat relèvent des prérogatives de chacun des Etats membres, pas de l'Union européenne. Mais elles sont plus ou moins affectées, parfois très directement, par bon nombre de politiques communautaires. Plusieurs dossiers ouverts au niveau européen ont déjà ou auront bientôt des incidences majeures sur la politique nationale de l'habitat. C'est ainsi qu'en l'état actuel des textes, la validité du régime de TVA à taux réduit, applicable depuis 1999 aux travaux d'amélioration-entretien sur les logements de plus de deux ans, expire à fin 2010. L'éventuelle extension de ce régime à des prestations effectuées au titre de la lutte contre le réchauffement climatique et l'effet de serre est en discussion. Ce même objectif inspire en outre la préparation ou la révision de diverses directives communautaires, dont celle sur la performance énergétique des bâtiments. Autre exemple encore : le projet européen d'intégration plus poussée des marchés du crédit hypothécaire (essentiellement crédit au logement) suscite maintes interrogations et constitue un sujet sensible à l'heure où bon nombre de pays européens sont soumis au rétrécissement du crédit. Mais un autre enjeu domine de loin tous les autres. C'est, en fait, la montée en puissance du contentieux européen autour des règles de concurrence qui risque le plus de contraindre la politique nationale de l'habitat.

A cet égard, deux grandes questions restent pendantes. La première a trait à la transposition en droit français de la directive communautaire sur les services dans le marché européen.

dans le bassin d'habitat et articulant clairement les responsabilités de l'EPCI avec celles relevant de l'Etat (politiques nationales, responsabilité du droit au logement), des départements (aides sociales, PDALPD) et des communes (urbanisme, action foncière, aménagement urbain).

Le département est désormais, lui aussi, placé en première ligne. Responsable de l'organisation de l'action sociale et médico-sociale, de la gestion du RMI, de l'accueil des personnes âgées, il joue notamment un rôle essentiel en matière d'accès ou de maintien dans le logement des personnes défavorisées (PDALPD et gestion décentralisée du FSL qui constitue l'outil central de ce plan), en matière d'organisation des dispositifs d'hébergement (SAHI), d'adaptation du logement des personnes à mobilité réduite (personnes vieillissantes ou handicapées).

Les régions n'ont pas de compétences de droit en matière d'habitat. Mais la création des Comités régionaux de l'habitat (CRH) les positionne dans la programmation des crédits au logement. De plus le développement des établissements publics fonciers régionaux ouvre, "sur le terrain", des perspectives nouvelles, tant pour l'hébergement que pour le logement, dès lors que ces EPF peuvent acquérir des terrains ou des immeubles et de les revendre à des prix acceptables pour des opérations d'intérêt général.

Cette directive "Services", adoptée le 12 décembre 2006, avait pour objet d'ouvrir le secteur des services à la libre concurrence. Dans son projet initial, la directive devait s'appliquer à l'ensemble des services, quelle que soit leur nature et quels que soient les publics concernés. A l'issue d'un long débat, il a été finalement décidé d'exclure du champ d'application de la directive les services de santé et "*les services sociaux dans les domaines du logement, de l'aide à l'enfance, de l'aide aux familles, qui sont assurés par l'Etat..., par des prestataires mandatés par l'Etat, ou par des associations caritatives reconnues telles par l'Etat*". La directive doit être maintenant être transposée en droit national, dans les mois qui viennent. Cette transposition n'est pas qu'un exercice technique et juridique. Loin s'en faut. Elle sera en effet l'occasion de préciser deux questions essentielles. D'abord, ce qu'il faut entendre par "*services sociaux dans le domaine du logement*" et si ce concept englobe bien, comme il se doit, les activités d'insertion par le logement et d'amélioration de l'habitat à finalité sociale. D'autre part ce qu'il faut entendre par "*des prestataires mandatés par l'Etat*", ce qui exigera de préciser ce concept de mandatement (que la directive "Services" n'a pas elle-même défini) et de clarifier en conséquence en le sécurisant le cadre national d'intervention des prestataires légitimes (autorisation? agrément? obligation d'assurer une prestation? autres ? ...).

La seconde question pendante, plus générale et tout aussi essentielle, est celle de la définition d'un cadre juridique

européen stable pour les services sociaux d'intérêt général (SSIG). Le flou actuel du droit communautaire en la matière et sa complexité sont générateurs d'une insécurité croissante. On ne saurait obliger les opérateurs de ces services d'intérêt général à travailler plus longtemps dans un contexte marqué par une incertitude persistante quant aux prescriptions régissant ces activités et sous la menace d'une application extensive des règles du marché et de la concurrence. Il en va de leur capacité à prendre des initiatives et à se maintenir en situation d'offrir les prestations de qualité que requièrent, par leur nature et leur spécificité, ces services sociaux d'intérêt général. Or la Commission européenne ne semble pas disposée à faire usage à court terme de sa capacité de proposition en vue de faire adopter un cadre communautaire propre à clarifier la situation juridique de ces SSIG. On peut souhaiter qu'avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui fournit une opportunité nouvelle et relance la dynamique européenne, les Pays membres de l'Union se saisissent eux-mêmes de la question.

◆ De nouvelles dynamiques d'acteurs

Les donneurs d'ordre publics ne sont pas seuls en changement. Quel que soit leur champ d'action (hébergement, logement social, aménagement urbain) ou leur statut juridique, les opérateurs sont aussi affectés par d'importantes mutations. Les domaines d'intervention tendent à se chevaucher et les frontières entre secteurs de compétence se déplacent. Quelques grandes tendances s'affirment : développement et consolidation des nouveaux réseaux associatifs de l'insertion par le logement, positionnement confirmé des opérateurs de l'hébergement et de la gestion des foyers sur ce champ de l'insertion par le logement, réorganisation et concentration du secteur du logement social, diversification des activités des SEM sur les quartiers anciens. On constate, par ailleurs, que se

La présidence française devrait marquer le point de départ d'une démarche validée par le Conseil européen de décembre 2008, qui réaffirmerait solennellement l'importance des SSIG dans la construction européenne et mettrait en chantier un document propre à inscrire dans le droit positif l'exercice de ces services. Ce texte devrait notamment prendre en considération les activités d'insertion par le logement et d'amélioration du logement à finalité sociale, clarifier les conditions d'exercice de ces activités au regard des règles de la concurrence (sans confiner pour autant les opérateurs à but non lucratif dans le seul champ des publics non solvables), promouvoir une approche du "mandatement" tenant mieux compte de la réalité de ces activités et de la spécificité des associations qui les exercent (par exemple par le biais de nouvelles formes de conventions d'objectifs), confirmer enfin la liberté des Etats membres, au sein de ce cadre général et en vertu du principe de subsidiarité, d'organiser ces activités et de les financer.

développent quelques réseaux professionnels de statut privé intervenant dans les domaines de la réhabilitation urbaine et de l'habitat. Selon les territoires, ces évolutions incitent les opérateurs à coopérer en concluant de nouvelles alliances, ou, au contraire, accentuent les positionnements concurrentiels.

Enfin, les acteurs du financement du logement développent de nouvelles stratégies, recomposant la gouvernance des opérateurs ou investissent leurs fonds sociaux sous des formes novatrices, bénéficiant indirectement au financement des projets associatifs. Parallèlement, les réseaux d'acteurs de solidarité et les fondations caritatives poursuivent leurs activités en lien avec les diverses familles d'opérateurs.

* *

*